Naciones Unidas S/2015/229*



Consejo de Seguridad

Distr. general
1 de abril de 2015
Español
Original: inglés

Alianzas para la paz: hacia las asociaciones de colaboración en cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz

Informe del Secretario General

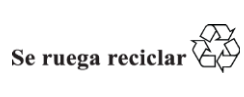
I. Introducción

1. En su resolución 2167 (2014), el Consejo de Seguridad me solicitó que, en estrecha consulta con la Comisión de la Unión Africana y la Unión Europea, preparara, a más tardar el 31 de marzo de 2015, un informe de evaluación y recomendaciones sobre los progresos de las asociaciones entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales pertinentes en las operaciones de mantenimiento de la paz. En el marco del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, la evaluación y las recomendaciones que figuran en el presente informe amplían y complementan mis informes anteriores sobre la cooperación con las organizaciones regionales, incluidos mis informes recientes sobre la cooperación de las Naciones Unidas con la Unión Africana en materia de paz y seguridad (S/2011/805) y sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y de otro tipo (S/2014/560), y la carta que dirigí al Presidente del Consejo de Seguridad sobre las transiciones de las operaciones de paz de la Unión Africana a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Malí y la República Centroafricana (S/2015/3). También se guían por las posiciones y las esferas de interés del Consejo enunciadas en su resolución 2167 (2014) y en las declaraciones de su Presidencia sobre la cooperación con la Unión Africana (S/PRST/2014/27) y la Unión Europea (S/PRST/2014/4).

2. El presente informe abarca principalmente las asociaciones de colaboración con organizaciones y arreglos regionales en materia de mantenimiento de la paz, en lugar de ocuparse de todo el espectro de las actividades relacionadas con la paz y la seguridad. Se centra en gran medida en las asociaciones de colaboración con la Unión Africana y la Unión Europea, las dos organizaciones que se mencionan explícitamente en el párrafo 28 de la resolución 2167 (2014) y que actualmente son los asociados más cercanos de las Naciones Unidas en lo que respecta a las iniciativas de mantenimiento de la paz. También se hace referencia a otras organizaciones y arreglos regionales y subregionales en esferas pertinentes, cuando han participado en cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz y en operaciones de mantenimiento de la paz.

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 21 de abril de 2015.

15-05045* (S) 220415 220415





II. Tendencias relacionadas con las asociaciones de colaboración en cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz

3. En el último decenio ha aumentado la demanda de operaciones de mantenimiento de la paz. La mayor parte de las actividades de mantenimiento de la paz se llevan a cabo en África, con más del 87% de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas desplegadas en ese continente. Al mismo tiempo, las operaciones de mantenimiento de la paz enfrentan un cambio en la dinámica de los conflictos, caracterizados por una mayor regionalización y globalización y, en ocasiones, por la presencia de amenazas no convencionales, en particular las planteadas por grupos extremistas que actúan junto con grupos delictivos y partes en los conflictos. En los últimos tiempos la mayoría del personal de mantenimiento de la paz lleva a cabo su labor en lugares donde hay poca paz que mantener y donde a menudo se requieren medidas enérgicas para cumplir los mandatos de protección de los civiles.

4. En este contexto, la participación de asociados regionales en el mantenimiento de la paz junto con las operaciones de las Naciones Unidas ha dejado de ser la excepción y ahora es la norma. En ningún lugar es esto más evidente que en África, donde la colaboración de la Unión Africana y los mecanismos subregionales, así como de la Unión Europea, con las operaciones de las Naciones Unidas abarca todas las etapas de los conflictos. Actualmente, en el continente hay nueve operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, seis operaciones de apoyo a la paz dirigidas por la Unión Africana y las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales, una operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas y nueve misiones civiles y operaciones militares de la Unión Europea. Los modelos de esta colaboración multilateral se adaptan en cada caso a las circunstancias específicas de la crisis de que se trate.

5. A lo largo de los años, esos modelos han fomentado un entendimiento común de las ventajas comparativas de las distintas organizaciones y una división de labores conveniente entre ellas. En los recientes casos de Malí y la República Centroafricana, la Unión Africana se hizo cargo de las operaciones iniciadas por agentes subregionales, que más adelante pasaron a ser operaciones de las Naciones Unidas. En ambos casos, las Naciones Unidas y la Unión Europea prestaron apoyo al despliegue de las operaciones dirigidas por la Unión Africana. En Malí, después de la transferencia de autoridad de la Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano (AFISMA) a la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), la Unión Africana ha mantenido un papel político con el establecimiento de la Misión de la Unión Africana para Malí y el Sahel (MISAHEL), que ha seguido apoyando la celebración de un diálogo inclusivo entre los malienses. En la República Centroafricana, tras el traspaso de autoridad de la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA) a la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA), la Unión Africana, por conducto de la MISCA, y la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC) han seguido desempeñando un papel clave en la transición en curso y la estabilización del país. También en ambos casos, la Unión Europea ha desplegado una presencia más pequeña y con objetivos bien definidos en el marco de su Política de Seguridad y de Defensa Común, junto con la Unión Africana o las operaciones dirigidas por las Naciones

Unidas, ya sea con un mandato de formación y asesoramiento o con un mandato para salvar la brecha entre las misiones.

6. Estos casos, así como otros ejemplos positivos de cooperación, por ejemplo en Somalia, pueden servir de marco para racionalizar aún más los esfuerzos en casos futuros. Por ejemplo, los numerosos casos de participación simultánea de las Naciones Unidas, la Unión Africana y la Unión Europea en el continente demuestran que las tres organizaciones pueden aportar capacidad en materia de mantenimiento de la paz y soluciones a las crisis y las situaciones posteriores a conflictos. En muchos casos, las tres organizaciones también desempeñan un papel importante en apoyo de los procesos políticos y de mediación, junto con otros agentes. Sin embargo, las posibilidades para estrechar la colaboración y la cooperación trilateral entre las Naciones Unidas, la Unión Africana y la Unión Europea aún no se han explorado y explotado plenamente.

7. No cabe duda de que, en los últimos años, las asociaciones de colaboración de las Naciones Unidas con agentes regionales en el mantenimiento de la paz han alcanzado un alto nivel de madurez y complejidad. La proliferación de agentes y modelos de participación representa un desafío, en la medida en que hay que evitar que los esfuerzos se fragmenten, se dupliquen o compitan entre sí, y a la vez ofrece una oportunidad para movilizar de la manera más eficiente posible la influencia colectiva y las ventajas comparativas de diferentes organizaciones en la consecución de los objetivos compartidos de la paz y la seguridad. En las secciones siguientes se examinarán los mecanismos institucionales y las iniciativas en marcha, que tienen como fin aprovechar al máximo esa oportunidad, y también se examinará la forma en que han funcionado los mecanismos en la práctica en diversos países y esferas temáticas.

III. Mecanismos de coordinación y consulta

Mecanismos a nivel estratégico

8. El establecimiento de asociaciones eficaces y eficientes en el ámbito del mantenimiento de la paz depende de la armonización de los objetivos estratégicos y políticos entre diferentes agentes de mantenimiento de la paz, desde la etapa anterior al mandato y la planificación inicial de las operaciones hasta la etapa de transición o salida. Esto depende a su vez de la cooperación eficaz entre sus órganos de adopción de decisiones. En algunos casos complejos, puede ser difícil lograr una dirección estratégica clara dentro de una organización, y más aún cuando intervienen varias organizaciones con composición y perspectivas diferentes, y cuyas relaciones solo están vagamente definidas dentro del contexto general de la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de velar por la paz y la seguridad.

Las Naciones Unidas y la Unión Africana

9. La entrada en vigor del Protocolo relativo a la Creación del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana en diciembre de 2003 reforzó sustancialmente los poderes de la Unión Africana en la esfera de la prevención y solución de conflictos. Desde entonces, la Unión Africana y las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales han puesto en marcha cada vez más iniciativas relacionadas con la paz y la seguridad y su función en esas esferas ha aumentado tanto desde el

punto de vista cualitativo como cuantitativo. Como resultado de ello, la colaboración entre las Naciones Unidas y la Unión Africana ha evolucionado de un modelo de creación de capacidad a una asociación basada en la convergencia estratégica.

10. En el artículo 17 del Protocolo relativo a la Creación del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana se reconoce la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad. En la práctica, desde 2007 el Consejo de Seguridad y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana han establecido vínculos más estrechos, entre otras cosas mediante la celebración de reuniones consultivas conjuntas anuales. Ambos órganos han subrayado su determinación de entablar una relación más sólida y estructurada mediante un mayor intercambio de información, la creación de sinergias en materia de planificación y supervisión, la realización de evaluaciones conjuntas y la formulación de estrategias para aumentar la eficacia de las operaciones de mantenimiento de la paz. No obstante, la aplicación práctica de esos compromisos se ha materializado lentamente.

11. Las reuniones consultivas aún tienen que dar lugar a decisiones políticas más armonizadas con respecto a cuestiones concretas entre las dos organizaciones, cuyos procesos para la adopción de decisiones difieren considerablemente. El desafío de lograr la sincronización institucional y tener un entendimiento claro sobre el nivel de consulta requerido entre los dos órganos ha llevado a que, en ocasiones, se formulen respuestas políticas incoherentes. Ese problema se ha visto agravado por la falta de una clara división de labores entre las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales y la Unión Africana en cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad en África. En la reciente carta que dirigí al Presidente del Consejo de Seguridad sobre la extracción de experiencias adquiridas sobre las transiciones (S/2015/3), subrayé la importancia de la coherencia política y la armonización de las políticas y estrategias al más alto nivel.

12. En la República Centroafricana, la convergencia estratégica entre los asociados involucrados se vio facilitada en gran medida por la visión común que estableció el Consejo de Seguridad en una etapa temprana y en varias resoluciones, en las que se pidió a la Secretaría que formulara, en consulta con la Unión Africana y otros asociados regionales, planes de contingencia para la transformación de la operación de paz de la Unión Africana en una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Por el contrario, en Malí, las divisiones entre los Estados Miembros y los órganos pertinentes en los planos internacional, regional y subregional, y también en el seno de la Secretaría, sobre el camino adecuado a seguir menoscabaron la capacidad de los asociados en el mantenimiento de la paz para establecer conjuntamente una hoja de ruta clara y mutuamente aceptable para la solución de la crisis.

13. En el caso de una misión híbrida, como la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), también es fundamental establecer desde el comienzo un enfoque estratégico armonizado que incluya una visión estratégica común de los objetivos para el despliegue de una misión de mantenimiento de la paz. Si bien las opiniones sobre la conveniencia de los modelos híbridos pueden diferir, está claro que deberían basarse en estrechas consultas oficiales y oficiosas entre las Naciones Unidas y la Unión Africana en la creación de esas misiones y a lo largo de su ciclo de vida. Cuando empiezan a surgir discrepancias con respecto a los objetivos estratégicos y la visión de las dos

organizaciones en relación con la solución de los conflictos o la participación de las partes, una misión híbrida como la UNAMID pierde su influencia política en las partes y su capacidad para cumplir su mandato.

14. La experiencia adquirida a partir de las transiciones en la República Centroafricana y Malí ha demostrado que los miembros africanos elegidos del Consejo de Seguridad (los tres países africanos) pueden desempeñar un papel fundamental en el fomento de la coordinación y la sinergia entre los dos Consejos. En febrero de 2014, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana respaldó oficialmente el establecimiento de ese mecanismo en Nueva York y la designación de la Misión Permanente de Observación de la Unión Africana ante las Naciones Unidas como secretaría del mecanismo. El mecanismo puede contribuir a garantizar que las opiniones de la Unión Africana y los representantes pertinentes de las comunidades económicas regionales se tengan en cuenta en los debates y las decisiones del Consejo de Seguridad, propiciando una unidad de visión entre el Consejo de Seguridad, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y las comunidades económicas regionales pertinentes.

15. La Secretaría de las Naciones Unidas y la Comisión de la Unión Africana han profundizado su colaboración. El Equipo de Tareas Conjunto sobre Paz y Seguridad de las Naciones Unidas y la Unión Africana ha demostrado ser un instrumento importante para promover una mayor coherencia, que permite que la Secretaría y la Comisión coordinen las cuestiones estratégicas de interés común, tanto inmediatas como a largo plazo, y determinen esferas de acción concertada.

16. El establecimiento de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana (UNOAU) en 2010 también ha contribuido considerablemente a fomentar la colaboración entre las dos organizaciones para el mantenimiento de la paz. Ha desempeñado la doble función de trabajar con la Unión Africana en la prestación de apoyo a la planificación y gestión de las operaciones en curso y la elaboración de políticas, al tiempo que apoya el desarrollo de la capacidad institucional al servicio de la asociación, con especial hincapié en la puesta en marcha de la estructura africana de paz y seguridad.

17. En el plano político, los mecanismos de consulta estrecha y sistemática entre las Naciones Unidas y los agentes regionales también son fundamentales para lograr una mayor convergencia estratégica y política, en particular en apoyo de los mandatos de mantenimiento de la paz. El Grupo de Apoyo y Seguimiento sobre la Situación en Malí, copresidido por la Unión Africana, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y las Naciones Unidas y con inclusión de la Unión Europea, y el Grupo de Contacto Internacional sobre la República Centroafricana, copresidido por la Unión Africana y el Congo, han asegurado eficazmente la coordinación entre las partes interesadas en apoyo del proceso de paz en esos países. También han contribuido a crear un entorno propicio para el cumplimiento de los mandatos de la MINUSMA y la MINUSCA.

18. Entre los otros arreglos políticos y de mediación que funcionan conjuntamente con las actividades de mantenimiento de la paz cabe mencionar el Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana Encargado de la Aplicación de las Recomendaciones para el Sudán, que dirige la participación y la mediación en el Sudán y entre el Sudán y Sudán del Sur, y tiene el respaldo del Enviado Especial de las Naciones Unidas para el Sudán y Sudán del Sur y el Representante Especial Conjunto de la Unión Africana y las Naciones Unidas para Darfur. Los equipos elaboran estrategias conjuntamente, llevan a cabo misiones conjuntas y, cuando procede, se dirigen

conjuntamente al Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Del mismo modo, en Sudán del Sur, mi Enviado Especial para el Sudán y Sudán del Sur y mi Representante Especial para Sudán del Sur trabajan en estrecha consulta con la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo en el proceso de mediación y colaboran con regularidad con el personal directivo superior de la Comisión de la Unión Africana y con los Estados Miembros en apoyo de la Autoridad.

Las Naciones Unidas y la Unión Europea

19. En el plano estratégico, la comunicación y la coordinación entre las Naciones Unidas y la Unión Europea en relación con el mantenimiento de la paz y la gestión de las crisis se llevan a cabo de diferentes maneras. El Consejo de Seguridad celebra reuniones oficiosas bianuales con el Comité Político y de Seguridad de la Unión Europea, en las que se examinan temas de mantenimiento de la paz y otras cuestiones relativas a la paz y la seguridad. Estas reuniones constituyen foros importantes para el intercambio de información, pero por lo general en ellas no se logra una convergencia de opiniones sobre la adopción de medidas apropiadas en contextos particulares de mantenimiento de la paz. Con respecto a los mandatos, cuando se despliegan operaciones en el marco de la Política de Seguridad y de Defensa Común de la Unión Europea en contextos de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la coordinación normalmente corre a cargo de miembros del Consejo de Seguridad. Los miembros contribuyen a garantizar que esas misiones se mencionan en las resoluciones del Consejo de Seguridad y complementen los mandatos más amplios de las operaciones de mantenimiento de la paz, independientemente de que sean dirigidas por las Naciones Unidas o por la Unión Africana.

20. Se llevan a cabo varios otros debates estratégicos de alto nivel entre las Naciones Unidas y la Unión Europea, con la participación de la Secretaría y como complemento de esas iniciativas, incluidas las exposiciones informativas periódicas que presenta el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Consejo de Seguridad y las exposiciones informativas presentadas por altos funcionarios de las Naciones Unidas al Comité Político y de Seguridad en Bruselas y la reunión bianual del Comité Directivo de las Naciones Unidas y la Unión Europea sobre Gestión de Crisis, copresidido por el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Secretario General Adjunto del Servicio Europeo de Acción Exterior. Esta reunión permite realizar debates más detallados sobre cuestiones de mantenimiento de la paz y proporciona la oportunidad de armonizar las estrategias en cuestiones relacionadas con la división de labores, los mensajes políticos y las estrategias de salida. La comunicación a nivel estratégico también se realiza por conducto de la delegación de la Unión Europea ante las Naciones Unidas en Nueva York y se ha visto facilitada por la creación, en 2011, de la Oficina de Enlace de las Naciones Unidas para la Paz y la Seguridad en Bruselas.

21. Tres importantes documentos también han seguido proporcionando un marco estratégico intersectorial para la relación con la Unión Europea en el mantenimiento de la paz y la gestión de las crisis: la Declaración Conjunta de 2003 sobre la Cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Europea en la Gestión de Crisis, la Declaración Conjunta de 2007 sobre la Cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Europea en la Gestión de Crisis y el plan de acción para prestar un mayor apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (plan de acción de la Unión Europea), aprobado por el Comité Político y de Seguridad de la Unión Europea en 2012. En este último se determinaron las prioridades para la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Europea en el ámbito del mantenimiento de la paz en que se basaron las dos organizaciones en los últimos dos años, entre ellas la búsqueda de una mayor dotación de personal uniformado por los Estados miembros de la Unión Europea, la coordinación durante la planificación, la cooperación en materia de políticas y orientación, la extracción de experiencias aprendidas y la capacitación. Se están celebrando conversaciones sobre la aprobación de un marco de seguimiento de la cooperación, basado en el marco anterior pero en el que se renueve el compromiso y se establezcan nuevamente las prioridades conexas, en consonancia con las experiencias más recientes.

Las Naciones Unidas y otras organizaciones y arreglos regionales

22. Además de la Unión Africana, las organizaciones subregionales de África y la Unión Europea, en los últimos años ha habido pocos casos en que se ha llevado a cabo una coordinación estratégica en el contexto del despliegue de una operación de mantenimiento de la paz. Un ejemplo notable es la República Árabe Siria, donde, a raíz del recrudecimiento de la crisis, las Naciones Unidas cooperaron con la Liga de los Estados Árabes, principalmente a nivel político y de mediación, lo que llevó al despliegue de la Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en la República Árabe Siria (UNSMIS). En particular, en febrero de 2012 se llegó a un acuerdo con respecto a una iniciativa diplomática conjunta entre la Liga de los Estados Árabes y las Naciones Unidas, con el nombramiento del primer Enviado Especial Conjunto de las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes para Siria. Los esfuerzos del Enviado Especial Conjunto dieron lugar a que el Consejo de Seguridad aprobara la resolución 2042 (2012), en la que se estableció el plan de seis puntos. Ese plan sirvió de base para el despliegue de la UNSMIS con el fin de observar e informar sobre el cese de la violencia. Sin embargo, dada la escalada del conflicto en todo el país, el mandato de la UNSMIS llegó a su fin en julio de 2012, a semejanza de lo que ocurrió con una misión anterior de la Liga de los Estados Árabes integrada por 67 observadores.

Mecanismos a nivel operacional

23. Más allá de los debates a nivel estratégico, la coordinación operacional es fundamental para lograr un entendimiento común que facilite la adopción de decisiones de carácter estratégico y asegurar la ejecución eficaz y coherente de los mandatos sobre el terreno. Entraña una serie de agentes de todas las partes, incluidos los equipos encargados de realizar y armonizar los análisis y planificar las operaciones o prestarles apoyo una vez que se hayan desplegado, y los mecanismos mediante los cuales se logra coherencia no solo entre las misiones que operan en

forma paralela o están en proceso de transición, sino también con otras entidades sobre el terreno.

Las Naciones Unidas y la Unión Africana

24. Hasta la fecha, las Naciones Unidas y la Unión Africana han trabajado juntas a nivel operacional sobre el terreno en cinco contextos de mantenimiento de la paz, a saber, en Burundi, la República Centroafricana, Malí, Somalia y Darfur y el Sudán. La cooperación en esos países y zonas ha configurado en gran medida la asociación entre las dos organizaciones para el mantenimiento de la paz a nivel operacional. En el marco de esa asociación, el modelo que se ha utilizado con más frecuencia ha sido el despliegue consecutivo, mediante la transición de una operación dirigida por la Unión Africana a una operación de las Naciones Unidas. En esos casos, la cooperación operacional se lleva a cabo mediante la prestación de apoyo a la Unión Africana durante las etapas de planificación de sus operaciones, así como durante el despliegue y, posteriormente, mediante una estrecha cooperación para asegurar una transición eficiente a una operación de las Naciones Unidas.

25. Somalia representa un ejemplo positivo de planificación conjunta, especialmente en vista de la posición del Consejo de Seguridad sobre la posible transición de la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) a una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el momento oportuno. La colaboración sobre el terreno en relación con el concepto estratégico de 2012 para la AMISOM permitió revitalizar la asociación estratégica entre la Unión Africana y las Naciones Unidas y dio lugar a un aumento del nivel de efectivos de la AMISOM refrendado por el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La misión conjunta de evaluación de la Unión Africana y las Naciones Unidas de 2013 reforzó esa colaboración mediante el establecimiento de objetivos estratégicos comunes y parámetros de referencia. El resultado de la misión fue la elaboración de tres opciones para seguir avanzando, una de las cuales obtuvo el respaldo de ambos Consejos. La celebración de consultas amplias y la inclusión de los principales asociados allanaron el camino para llegar a un acuerdo y aplicar con prontitud las recomendaciones conjuntas. Se tiene previsto realizar, en abril de 2015, un segundo examen conjunto de la Unión Africana y las Naciones Unidas sobre la AMISOM y las Fuerzas de Seguridad Nacionales de Somalia.

26. Dos ejemplos recientes de despliegues consecutivos de la Unión Africana y las Naciones Unidas son la AFISMA en 2012, seguida de la MINUSMA en 2013; y la MISCA en 2013, seguida de la MINUSCA en 2014. En este último caso, las Naciones Unidas trabajaron desde el comienzo en apoyo de la transición de la autoridad de la Misión de Consolidación de la Paz en la República Centroafricana (MICOPAX), dirigida por la CEEAC, a la MISCA, y participaron en las misiones de evaluación dirigidas por la Unión Africana desde abril de 2013. Las Naciones Unidas proporcionaron asesoramiento técnico y especializado para la planificación y el despliegue de la MISCA, el fortalecimiento de la estructura de mando y control de la MISCA, y el desarrollo de su infraestructura administrativa y el fomento de la capacidad de formación. Tras la aprobación de la resolución 2149 (2014), las Naciones Unidas y la Unión Africana elaboraron un plan de transición, puesto en marcha por un equipo en coordinación con la MISCA y la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana (BINUCA), contribuyendo de ese modo a una transición más fluida. Por ejemplo, el establecimiento de un foro de coordinación conjunto de la MISCA y la MINUSCA

sobre la protección de los civiles en Bangui, como parte de las actividades de planificación de la transición, ayudó a evitar un vacío en la ejecución del mandato de protección de los civiles.

27. La cooperación estrecha en materia operacional también debería ser un elemento clave en los procesos de generación de fuerzas y efectivos policiales en los despliegues consecutivos. En los casos de la República Centroafricana y Malí, si bien tras adoptarse la decisión sobre la transición hubo claridad desde el inicio sobre los requisitos de las Naciones Unidas para el traspaso, la capacidad de los contingentes de la AFISMA y la MISCA heredados por las misiones sucesoras de las Naciones Unidas, tanto en términos de equipo y autonomía logística como de adiestramiento, no se ajustaba a los estándares pertinentes de las Naciones Unidas. Aunque a veces las estándares inferiores son inherentes al despliegue rápido de operaciones de imposición de la ley en África, la transición puede tener más éxito si hay colaboración entre las Naciones Unidas y la Unión Africana a fin de facilitar el cumplimiento de las normas de las Naciones Unidas durante la asignación de personal uniformado a misiones de la Unión Africana para las que se prevé una transición.

28. Las Naciones Unidas también siguen coordinando con la Unión Africana la prestación de apoyo para fortalecer a la Fuerza de Tareas Regional de la Unión Africana, un componente de la Iniciativa de Cooperación Regional para la Eliminación del Ejército de Resistencia del Señor. A petición de la Comisión de la Unión Africana, las Naciones Unidas enviaron un equipo multidisciplinario de expertos a Yaundé en febrero de 2015 para apoyar la elaboración del concepto estratégico de operaciones para la puesta en funcionamiento de la Fuerza de Tareas Multinacional Conjunta contra Boko Haram. La Brigada de Intervención de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) representa otro modelo creativo de colaboración operacional entre las dos organizaciones, cuando las Naciones Unidas se hicieron cargo de lo que comenzó como una iniciativa regional para resolver la crisis en la región oriental de la República Democrática del Congo y establecieron la Brigada de Intervención en la MONUSCO en 2013.

Las Naciones Unidas y la Unión Europea

29. La cooperación operacional con la Unión Europea en diferentes contextos de mantenimiento de la paz, en particular, más recientemente, en la República Centroafricana y también en la República Democrática del Congo y en Malí, se ha basado por lo general en una clara división de labores, con el fin de asegurar la mayor eficiencia en el uso de las capacidades y los recursos de cada organización. En las fases iniciales de planificación, en las que la coordinación es fundamental para garantizar la complementariedad y evitar la duplicación de esfuerzos, o para lograr una transición fluida desde el punto de vista logístico y operacional, algunos ejemplos recientes han puesto de manifiesto los progresos realizados en las asociaciones de colaboración de las Naciones Unidas con la Unión Europea en los últimos años. Primero en Malí y posteriormente en la República Centroafricana, la planificación operacional para la MINUSMA, la misión militar de la Unión Europea para contribuir al adiestramiento de las Fuerzas Armadas de Malí (EUTM) y la misión en Malí en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (EUCAP Sahel Malí) tuvo lugar en consulta con la Unión Europea. Las directrices de las Naciones Unidas y la Unión Europea para la coordinación durante la planificación de las operaciones respectivas, previstas en el plan de

acción de la Unión Europea, se pusieron a prueba en Malí para la EUCAP Sahel Malí y también se utilizaron para facilitar el traspaso con éxito de las tareas de seguridad de la operación militar de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUFOR RCA) a la MINUSCA y el despliegue de la Misión de Asesoramiento Militar de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUMAM) en marzo en la República Centroafricana. Además de esas directrices, las Naciones Unidas y la Unión Europea tienen previsto examinar conjuntamente la experiencia adquirida a partir de la transición y el traspaso de la operación de la Unión Europea a las Naciones Unidas en la República Centroafricana y elaborar, según sea necesario, directrices conjuntas para facilitar transiciones similares en el futuro. La experiencia del traspaso del campamento Ucatex de la Unión Europea a la MINUSCA también ha sido positiva y debe servir de ejemplo para posibles casos futuros en que se necesite distribuir recursos entre las dos organizaciones.

30. En la mayoría de los países, la cooperación y la coordinación sobre el terreno entre las misiones de las Naciones Unidas y la Unión Europea y otras operaciones desplegadas en forma paralela se han caracterizado por su eficiencia y regularidad. Entre los mecanismos de coordinación que han funcionado en diferentes contextos en los países cabe señalar la asignación de oficiales de enlace sobre el terreno, las instalaciones compartidas, los mecanismos acordados para el intercambio de información de carácter reservado y la participación de representantes de la Unión Europea en las estructuras de coordinación encabezadas por las Naciones Unidas, en particular, los mecanismos relativos al estado de derecho y la reforma del sector de la seguridad que tienen que ver con misiones civiles de la Unión Europea. Para ser eficaces, esos mecanismos siempre deben ser respaldados por una firme voluntad política de compartir y trabajar mancomunadamente. En Kosovo[1], la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Europea debe fortalecerse aún más para asegurar una participación internacional más coordinada mientras la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX) es objeto de una nueva reestructuración.

31. Por último, a la luz del papel destacado desempeñado por las delegaciones de la Unión Europea en apoyo del sector de la justicia y otras instituciones en países que salen de situaciones de crisis, la cooperación estrecha con el sistema de las Naciones Unidas en general para el establecimiento conjunto de prioridades conexas ha sido fundamental para la aplicación de estrategias de consolidación institucional coherentes. Por ejemplo, se ha desarrollado una estrecha colaboración entre la MINUSMA y la delegación de la Unión Europea en Malí, que proporcionó equipo y prestó apoyo a la remodelación de un tribunal en Tombuctú. En la República Democrática del Congo, la MONUSCO estableció, con financiación de la Unión Europea, siete células de apoyo a la fiscalía para ayudar a las autoridades nacionales en el enjuiciamiento de delitos graves.

32. Con respecto a las estrategias de salida, ha habido menos coordinación entre las dos organizaciones aunque ambas están empeñadas en mejorar su colaboración durante las fases finales de sus respectivas misiones. A menos que exista un entendimiento claro con respecto a la transición de una organización a otra, las dos organizaciones han tendido a llevar a cabo sus propios exámenes estratégicos y decidir sobre la reducción de sus misiones y los mecanismos de continuación sin consultar apenas a sus asociados. Por ejemplo, en el caso de la República

---

[1] Las referencias a Kosovo deberán entenderse en el contexto de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.

Democrática del Congo las dos organizaciones podrían haber realizado consultas más estrechas en etapas más tempranas para planificar sus respectivos exámenes y transiciones, aunque el nivel de colaboración aumentó en las últimas etapas del proceso.

Las Naciones Unidas y otros asociados regionales

33. De conformidad con la resolución 1244 (1999), Kosovo representa un notable ejemplo de coordinación operacional de las Naciones Unidas con otros agentes regionales, en particular la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). La Misión de la OSCE en Kosovo ha gozado de una larga relación con la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) como su componente de creación de instituciones, un arreglo que ha permitido una colaboración operacional estrecha y constructiva a lo largo de los años. La Fuerza Internacional de Seguridad en Kosovo (KFOR) de la OTAN, desplegada como presencia internacional de seguridad junto con la UNMIK, mantiene unos 5.000 efectivos sobre el terreno y desempeña la función de tercera intervención de emergencia después de la policía de Kosovo y la EULEX. La UNMIK y la KFOR han establecido una estrecha cooperación, a nivel de enlace militar y de jefes de misión, en la ejecución de sus respectivos mandatos y en todas las cuestiones operacionales, en particular en lo que respecta a garantizar un entorno estable en el norte de Kosovo y la protección del patrimonio religioso.

IV. Apoyo en materia de creación de capacidad

34. La realización de actividades de mantenimiento de la paz en colaboración con agentes regionales debería beneficiarse de una alianza más sólida en materia de desarrollo de la capacidad. Si bien los principales agentes en la esfera del mantenimiento de la paz han estado trabajando por separado a fin de desarrollar sus propias capacidades, se han establecido algunas sinergias bilaterales. Estas se centran en el intercambio de conocimientos especializados entre las organizaciones; las Naciones Unidas han sido destinatarias y proveedoras de esos conocimientos y esa asistencia. Debe mantenerse la prioridad común de asegurar que las capacidades creadas puedan utilizarse para facilitar la respuesta rápida de la comunidad internacional a las crisis que se desencadenen.

Las Naciones Unidas y la Unión Africana

35. A medida que la Unión Africana ha asumido más responsabilidades en el ámbito de las operaciones de paz, ha debido enfrentar el desafío de adquirir la capacidad necesaria para planificar, desplegar y sostener ese tipo de operaciones. Si bien la Unión Africana ha estado dispuesta a desplegarse rápidamente e incluso a participar en acciones de combate pese al riesgo de sufrir bajas, no siempre ha podido dar a los contingentes o las fuerzas de policía la capacitación o la capacidad necesarias de conformidad con las normas de las Naciones Unidas.

36. La Unión Africana ha venido esforzándose para establecer y poner en funcionamiento la Fuerza Africana de Reserva (FAR) y, en los últimos tiempos, ha comenzado a crear la Capacidad Africana de Respuesta Inmediata a las Crisis. Las Naciones Unidas, por medio de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana, están trabajando en estrecha colaboración con la Unión Africana y las

comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales para apoyar esos esfuerzos, acelerar la puesta en marcha de la FAR y la Capacidad Africana de Respuesta Inmediata a las Crisis y mejorar la conceptualización, la planificación y la gestión de las operaciones de paz de África. Específicamente, la Oficina ha seguido ayudando a la Unión Africana a elaborar y examinar la política principal y los documentos de orientación, como la doctrina publicada por la División de Operaciones de Apoyo a la Paz de la Unión Africana. Las Naciones Unidas también siguen prestando asistencia a la Unión Africana en relación con el desarrollo de elementos de la policía y el estado de derecho de la FAR, así como con la aplicación de la hoja de ruta III de la FAR, incluidas las actividades del ciclo de capacitación AMANI África II.

37. Aún quedan por superar muchos de los problemas que existen desde hace mucho tiempo en relación con la capacidad de la Unión Africana para desplegar y gestionar operaciones de apoyo a la paz en condiciones sumamente difíciles y en plazos muy cortos. Sin embargo, tanto la FAR como la Capacidad Africana de Respuesta Inmediata a las Crisis tienen potencial para convertirse en instrumentos eficaces de respuesta rápida para la Unión Africana y, por extensión, para las Naciones Unidas. Una vez que estén en pleno funcionamiento, esas fuerzas podrían proporcionar una capacidad inicial fundamental para responder a las crisis africanas como mecanismos de transición y para aplicar medidas coercitivas, de ser necesario. Por otra parte, dichas fuerzas podrían complementar una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas cuando se necesitara apoyo en casos extremos.

38. Más allá del apoyo a la puesta en marcha de la FAR y la Capacidad Africana de Respuesta Inmediata a las Crisis, las Naciones Unidas participan en el fomento de la capacidad de la Unión Africana y sus Estados miembros en una serie de esferas temáticas clave relacionadas con el mantenimiento de la paz. En particular, el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas ha ayudado a la Unión Africana a preparar el marco estratégico de las actividades relativas a las minas y los restos explosivos de guerra para 2014-2017, cuyo objeto es fortalecer la capacidad de los Estados miembros de la Unión Africana y las operaciones para hacer frente a las amenazas que representan los explosivos. Las Naciones Unidas y otros asociados, como el Banco Mundial, también han prestado un apoyo importante para el aumento de la capacidad de la Unión Africana en las esferas del desarme, la desmovilización y la reintegración, la reforma del sector de la seguridad, los derechos humanos y la protección de la infancia, entre otras cosas mediante acuerdos de adscripción y programas de desarrollo institucional y prestando asistencia técnica a las capacidades civiles en las operaciones de la Unión Africana.

Las Naciones Unidas y la Unión Europea

39. Los debates con la Unión Europea sobre el desarrollo de la capacidad se han llevado a cabo en el contexto de los esfuerzos de las Naciones Unidas por ampliar su base de países que aportan contingentes y fuerzas de policía añadiendo más aportaciones europeas y en consonancia con las disposiciones pertinentes del plan de acción de la Unión Europea. Los Estados miembros de la Unión Europea han indicado que las contribuciones a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas deberían examinarse y determinarse bilateralmente y no por medio de mecanismos coordinados por la Unión Europea. Al mismo tiempo, no debería subestimarse la posibilidad de agrupar las contribuciones de distintos Estados miembros de la Unión Europea en un paquete, tal vez combinadas también con las

aportaciones de países no pertenecientes a la Unión Europea, a fin de llenar vacíos concretos en las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. El Servicio Europeo de Acción Exterior ha demostrado su voluntad de estudiar esta cuestión más a fondo y de compartir capacidades con la Secretaría respecto de sus conocimientos especializados en esferas específicas, como la inteligencia y la respuesta rápida.

40. Con respecto a la respuesta rápida y el objetivo de las Naciones Unidas de desplegar sus operaciones con mayor rapidez, ambas organizaciones han venido intercambiando experiencias e información sobre el desarrollo de sus respectivas doctrinas. Se han celebrado debates sobre la posibilidad de desplegar un "grupo de combate" de la Unión Europea como una fuerza autónoma de respuesta rápida que preste una función de apoyo o enlace a las operaciones de las Naciones Unidas, incluso en contextos nacionales específicos. El grupo de combate aún no se ha desplegado, pese al potencial que representaría esa capacidad permanente de despliegue rápido. Se prevé que prosigan los debates a medida que los Estados miembros de la Unión Europea redoblen sus esfuerzos para asegurar que este valioso instrumento sea utilizado, y yo aliento a que se continúe este proceso.

41. La Unión Europea también ha procurado aumentar la capacidad africana para el mantenimiento de la paz y la prevención de crisis. Además del apoyo financiero prestado a las operaciones de la Unión Africana, los fondos del Mecanismo para la Paz en África de la Unión Europea se han utilizado para medidas de fomento de la capacidad centradas en la puesta en marcha de las estructuras africanas de paz y seguridad. El programa de acción para 2014-2016 del Mecanismo para la Paz en África reajustó el apoyo prestado por el Mecanismo a las estructuras africanas de paz y seguridad a fin de asegurar un apoyo más específico, incluida una asistencia eficaz a las actividades del próximo ciclo de capacitación AMANI África II, y el apoyo a las actividades relacionadas con el transporte estratégico, las comunicaciones y la logística. Además, la Unión Europea se está preparando para poner en marcha una nueva "iniciativa de formación y equipamiento" que complementará sus actividades de capacitación en el continente. Habida cuenta del compromiso de la Unión Europea y las Naciones Unidas de prestar apoyo a la capacidad de África, esa es una esfera en la que se podría intensificar la cooperación triangular.

Las Naciones Unidas y otras organizaciones y mecanismos regionales

42. Las capacidades y los conocimientos de la OTAN en lo que respecta a hacer frente a las amenazas asimétricas, especialmente en el Afganistán, han dado lugar a nuevas esferas de cooperación entre las Naciones Unidas y la OTAN. Las Naciones Unidas pueden beneficiarse de los conocimientos especializados de la OTAN en determinadas esferas y de su amplia red de centros de capacitación y centros de excelencia que podrían utilizarse para apoyar a las Naciones Unidas en esas esferas. En particular, la cooperación ha sido constante en lo relativo a las cuestiones de lucha contra artefactos explosivos improvisados, entre otras cosas a través de un curso de sensibilización para el personal de las Naciones Unidas impartido por el centro de excelencia de Madrid. En 2015 la cooperación se centrará en la colaboración con los centros de excelencia relacionados con la lucha contra artefactos explosivos improvisados, la ingeniería militar y la eliminación de municiones explosivas, la participación en ejercicios conjuntos y la realización de un seminario sobre la teoría y la práctica estratégicas y operacionales respecto de las actividades de lucha contra los artefactos explosivos improvisados.

43. Las Naciones Unidas están dispuestas a contribuir a los esfuerzos de otras organizaciones regionales para desarrollar la capacidad regional de mantenimiento de la paz. Un ejemplo concreto de ese tipo de cooperación es la establecida con la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), que en los últimos dos años ha recibido el apoyo de las Naciones Unidas para lo relativo al desarrollo de conocimientos especializados y capacidades en materia de mantenimiento de la paz. A raíz de un memorando de entendimiento concertado el 28 de septiembre de 2012 entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Secretaría de la OTSC sobre el fortalecimiento de la cooperación entre las dos organizaciones, las Naciones Unidas organizaron reuniones de información e intercambiaron material sobre las políticas y normas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas con funcionarios de la OTSC que participan en el desarrollo de su fuerza de reserva de 4.000 efectivos. El reciente anuncio de Malasia sobre los posibles planes de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental de establecer una fuerza regional de mantenimiento de la paz podría allanar el camino para una mayor cooperación con el Departamento, que está interesado en apoyar esa tarea.

V. Financiación del mantenimiento de la paz

44. Si bien las organizaciones regionales tienen la responsabilidad de obtener sus propios recursos, la necesidad de mejorar la previsibilidad, la sostenibilidad y la flexibilidad de la financiación de las operaciones puestas en marcha por una organización regional que opera en virtud de un mandato de las Naciones Unidas sigue siendo una cuestión crítica, en particular en los casos de transición a una operación de las Naciones Unidas. En particular, el hecho de no contar con una financiación previsible y sostenible por períodos prolongados ha dado lugar a una serie de limitaciones para las operaciones de paz desplegadas por la Unión Africana, que a su vez afectan la capacidad general de la comunidad internacional para responder eficazmente a las crisis en África. El Fondo para la Paz establecido por la Unión Africana para financiar sus operaciones de apoyo a la paz es insuficiente para atender las demandas actuales de mantenimiento de la paz de la Unión Africana. Se están adoptando medidas para aumentar la asignación de fondos prorrateados de la Unión Africana a sus iniciativas de paz y seguridad; en la Cumbre de la Unión Africana de enero de 2015 se decidió asignar el 25% de las cuotas de los Estados miembros de la Unión Africana a las operaciones de paz. Mientras tanto, la Unión Africana ha dependido en gran medida de la financiación de los donantes, o, como en el caso de Somalia, de las cuotas de las Naciones Unidas para poner en marcha y mantener sus operaciones.

45. La mayor fuente de financiación externa es el Mecanismo para la Paz en África de la Unión Europea. Este Mecanismo, establecido en 2004, es el instrumento más importante en lo que respecta a facilitar la ejecución de las prioridades conjuntas de la Unión Africana y la Unión Europea en materia de paz y seguridad, y cuenta con una dotación de fondos de 750 millones de euros para el período 2014-2017, que en su gran mayoría se destinan a apoyar las operaciones de paz dirigidas por África. Este apoyo financiero a las misiones dirigidas por la Unión Africana ha sido una fuente de financiación previsible que ha resultado ser crucial para que la Unión Africana planificara y llevar a cabo sus operaciones. China y los Estados Unidos de América están creando mecanismos de financiación similares para apoyar a la Unión Africana, además de una serie de acuerdos bilaterales más pequeños. Las operaciones de paz de la Unión Africana también son respaldadas por

el apoyo bilateral directo prestado a los países que les aportan contingentes y fuerzas de policía, que es especialmente valioso al ayudar a estos últimos a mejorar su capacidad en materia de equipos letales.

46. Las Naciones Unidas también han elaborado diversos modelos para prestar apoyo a las operaciones de la Unión Africana, incluida una combinación de cuotas y contribuciones voluntarias, o contribuciones voluntarias antes del traspaso de autoridad a una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. El modelo de financiación más grande y más desarrollado se encuentra actualmente en Somalia, donde la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Misión de la Unión Africana en Somalia (UNSOA) gestiona el desembolso de fondos con cargo al presupuesto prorrateado de las Naciones Unidas para la prestación de apoyo logístico a la AMISOM. Ese modelo está suplementado por un fondo fiduciario administrado por las Naciones Unidas, con arreglo a la resolución 1863 (2009). Ese conjunto de medidas de apoyo logístico de fondos prorrateados existe desde 2009; para cubrir los déficits relacionados con la prestación de servicios y equipos se utilizan las contribuciones voluntarias. Tras la aprobación de la resolución 2036 (2012), se empezaron a utilizar también las cuotas para cubrir los déficits, lo que ha dado lugar a una disminución considerable de la actividad del fondo fiduciario. El Consejo de Seguridad aprobó la resolución 2124 (2013), por la que se creó un nuevo fondo fiduciario para la prestación de apoyo logístico no letal de las Naciones Unidas a la AMISOM y para financiar unos 11.000 efectivos del Ejército Nacional de Somalia que participarían en operaciones conjuntas, en particular operaciones de evacuación médica. Ese apoyo se ha visto suplementado por una importante asistencia financiera de la Unión Europea respecto del pago de dietas y sueldos del personal civil y de policía y los efectivos de la AMISOM directamente mediante el Mecanismo. En ese sentido, la experiencia de Somalia representa un modelo positivo de la colaboración de las Naciones Unidas, la Unión Africana y la Unión Europea en este ámbito.

47. Aunque el modelo del fondo fiduciario de las Naciones Unidas en apoyo de las operaciones de paz de la Unión Africana también se utilizó en Malí y la República Centroafricana, se vio enfrentado a numerosas dificultades. Se están celebrando debates encaminados a mejorar su uso, específicamente para definir maneras de mejorar la asignación y el desembolso de fondos a los países que aportan contingentes sobre la base de sus prioridades. El Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas en Apoyo de la Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano se estableció en virtud de la resolución 2085 (2012). Se recibieron contribuciones por un total de alrededor de 44 millones de dólares, de los cuales unos 38 millones de dólares no estaban destinados a fines específicos, con la intención original de proporcionar un conjunto de medidas de apoyo a la misión y equipos a los diversos componentes uniformados de la AFISMA. Se envió a Malí equipo por valor de aproximadamente 12 millones de dólares procedente de las existencias para el despliegue estratégico de las Naciones Unidas. Una vez efectuado el traspaso de autoridad, las opciones para la prestación de apoyo se volvieron limitadas, habida cuenta de la obligación de las Naciones Unidas de apoyar a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía con fondos prorrateados. Teniendo eso en cuenta, los donantes expresaron sus preferencias por el uso de los saldos no utilizados, la mayoría de ellos en apoyo de las actividades de lucha contra los artefactos explosivos improvisados. Del mismo modo, el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas en Apoyo de la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA) fue establecido en

virtud de la resolución 2127 (2013). Se han recibido contribuciones por valor de aproximadamente 5 millones de dólares para proporcionar comunicaciones estratégicas a la MISCA antes del traspaso de autoridad y para financiar la compra de equipo de cocina y comedores para los países que actualmente aportan contingentes a la MINUSCA.

48. Como destaqué en mi reciente carta al Presidente del Consejo (S/2015/3), las experiencias de Malí y la República Centroafricana han confirmado que ninguna modalidad de apoyo o financiación es suficiente por sí misma. Por lo tanto, parece que existe la necesidad de movilizar una amplia gama de modalidades en la mayoría de los casos, incluida una combinación de contribuciones voluntarias, cuotas y apoyo bilateral, según proceda. A ese respecto, he exhortado a que se lleve a cabo, conjuntamente con la Unión Africana, un ejercicio de análisis de las experiencias adquiridas que tendrá por objetivo examinar y evaluar los diversos mecanismos disponibles para mejorar la previsibilidad, sostenibilidad y flexibilidad de la financiación de las operaciones de paz de la Unión Africana autorizadas por el Consejo de Seguridad.

VI. Cooperación para la formulación de políticas y la capacitación

49. Además del desarrollo de la capacidad y el despliegue rápido, las Naciones Unidas también han aumentado la cooperación con las organizaciones regionales respecto de la formulación de políticas en una serie de esferas temáticas clave. Esto todavía no ha dado lugar a una armonización total de las normas de capacitación previa al despliegue, que es fundamental para asegurar procesos de reconversión rápidos y eficaces, en los casos de transición de una organización a otra. Cabe señalar que la cooperación en la formulación de políticas no se traduce necesariamente en resultados y niveles de aplicación similares, ya que estos últimos también dependen de la cultura institucional, los mecanismos y las capacidades de cada organización.

Protección de los civiles

50. En los últimos años, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha colaborado con las organizaciones regionales a fin de elaborar directrices y marcos conceptuales para la protección de los civiles. Por ejemplo, el Departamento participó activamente en la reciente elaboración de directrices relativas a ese tema para las operaciones militares de la Unión Europea. La Unión Africana y el Departamento entablaron intensas consultas sobre la formulación de directrices en materia de protección de los civiles en el contexto de la Unión Africana, aunque las directrices nunca se terminaron de preparar. Si bien las consultas entre el Departamento y la Unión Africana procuraron garantizar la coherencia entre los conceptos de las Naciones Unidas y la Unión Africana relativos a la protección de los civiles, ha quedado claro que un concepto tal vez no sea suficiente, habida cuenta de que las operaciones de la Unión Africana y las Naciones Unidas suelen desplegarse en diferentes entornos operativos. En Somalia, por ejemplo, la AMISOM debe centrarse en evitar las bajas civiles en el contexto de las operaciones ofensivas, en lugar de actuar de manera proactiva para mitigar las amenazas a las poblaciones civiles vulnerables. Al mismo tiempo, las misiones de la Unión Africana a veces reciben mandatos de protección de los civiles similares a los de las

operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, como sucedió en el caso en la República Centroafricana. En esas situaciones, tener un enfoque de protección de los civiles coherente realza considerablemente los esfuerzos colectivos y hace que la transición de una organización a otra sea más fácil para los contingentes, la policía y el personal civil. Dada la probabilidad de que las operaciones de las Naciones Unidas y la Unión Africana den lugar, a menudo de manera secuencial, a situaciones en que se pongan en riesgo vidas civiles, la intensificación de los esfuerzos encaminados a formular y, de ser posible, armonizar los conceptos sería un paso en la dirección correcta.

Las mujeres y la paz y la seguridad

51. La Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana colabora con la Comisión de la Unión Africana en los asuntos referentes a la incorporación de la perspectiva de género y las mujeres y la paz y la seguridad, en particular en la formulación de políticas y directrices y en la conceptualización y la planificación de las operaciones dirigidas por la Unión Africana. También se ha establecido una colaboración con la OTAN respecto de la agenda relativa a las mujeres y la paz y la seguridad. Ambas organizaciones han dado prioridad a la elaboración de mensajes y terminología comunes sobre la violencia de género y la violencia sexual relacionada con los conflictos con el fin de promover un enfoque armonizado en relación con la aplicación de los principios relativos a las mujeres y la paz y la seguridad en las operaciones respectivas.

Policía

52. La Política sobre la Policía de las Naciones Unidas en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las Misiones Políticas Especiales, promulgada por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, define las funciones básicas de la policía de las Naciones Unidas y los principios fundamentales que rigen sus actividades. Se elaboró con la asistencia de organizaciones regionales clave, como la Unión Africana, la Unión Europea y la OSCE. La política general se está transmitiendo mediante una jerarquía de directrices temáticas, manuales, procedimientos operativos estándar y material de capacitación sobre determinadas subesferas, como se indica en las cuatro funciones básicas. Los materiales de orientación están siendo preparados por las Naciones Unidas, en cooperación con la Unión Africana, la Unión Europea y otras organizaciones profesionales y regionales clave, y se destinarán a cualquier organización u Estado Miembro que despliegue personal de policía en operaciones de paz internacionales complejas y multidimensionales.

Reforma del sector de la seguridad y desarme, desmovilización y reintegración

53. Desde 2009, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Comisión de la Unión Africana han intensificado su asociación en materia de reforma del sector de la seguridad, más recientemente en estrecha colaboración con la Unión Europea, la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos y la Red Africana para el Sector de la Seguridad. La alianza se ha traducido en varios logros fundamentales, incluida la aprobación del primer marco continental de políticas

sobre la reforma del sector de la seguridad y el diseño y la ejecución del programa de apoyo en materia de reforma del sector de la seguridad, por 2,4 millones de dólares, que ha facilitado la elaboración de directrices operacionales conexas. El marco de políticas se está difundiendo activamente a los Estados miembros de la Unión Africana y las comunidades económicas regionales, en particular mediante sesiones de capacitación y la preparación de documentos de orientación sobre, por ejemplo, la forma de incorporar las disposiciones de la política en la legislación interna. Con respecto a la formulación de una doctrina en el ámbito del desarme, la desmovilización y la reintegración, la Unión Africana, si bien se adhiere a las Normas Integradas de Desarme, Desmovilización y Reintegración, está elaborando directrices complementarias específicas para África; ya se han formulado cinco y está previsto preparar cuatro más en 2015.

Capacitación

54. En la esfera de la capacitación, las Naciones Unidas siguen colaborando con la Unión Africana en la evaluación de las necesidades inmediatas de formación de sus misiones pasadas y en curso, especialmente en Malí y Somalia. La Unión Africana ha invitado a las Naciones Unidas a participar en la elaboración y el examen de un plan de estudios de capacitación para las operaciones de paz preparado por la Unión Africana en colaboración con la Asociación Africana de Instructores de Apoyo a la Paz, así como en la planificación y la realización de los cursos de capacitación pertinentes. Otra esfera en que existe una cooperación importante es la relacionada con la reconversión de contingentes en operaciones de mantenimiento de la paz dirigidas por las Naciones Unidas. Recibir una capacitación previa al despliegue apropiada respecto de la protección de los civiles, incluidas las mujeres y los niños, es un requisito previo al despliegue de las misiones de las Naciones Unidas. El Servicio Integrado de Capacitación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno dio apoyo a la capacitación de los contingentes de la AFISMA en relación con su reconversión a la MINUSMA en julio de 2013. En julio y agosto de 2014 se realizó una capacitación de reconversión similar para los contingentes que llegaban a la MINUSCA. En ambos casos, se capacitó al personal en lo relativo al mandato y los antecedentes de la misión, los conceptos de operaciones militares y de policía, las reglas de enfrentamiento e intervención, el código de conducta de las Naciones Unidas para el personal de mantenimiento de la paz, la política de tolerancia cero respecto de la explotación y los abusos sexuales, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la protección de los civiles, la violencia sexual relacionada con los conflictos, la protección infantil y el apoyo a la asistencia humanitaria. Las Naciones Unidas procurarán fortalecer su capacidad de apoyo a la capacitación para la Unión Africana.

55. En términos generales, deberían seguirse estudiando las posibilidades de cooperación en materia de capacitación entre las Naciones Unidas y la Unión Africana, la OTAN, la Unión Europea y otras organizaciones, en los casos en que las organizaciones tengan capacidades de formación aplicables a las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y las respectivas estructuras de capacitación puedan adaptarse. Como ejemplos de esa cooperación podrían mencionarse el intercambio de experiencia o conocimientos especializados, el desarrollo de métodos, normas e instrumentos para impartir la capacitación y para

evaluar y certificar la capacitación, y el diseño y la gestión del aprendizaje electrónico o de simulaciones y otros ejercicios de formación.

VII. Observaciones

56. Los redactores de la Carta de las Naciones Unidas demostraron una gran visión de futuro al prever una estructura de seguridad colectiva mundial, con las Naciones Unidas como centro, en que los acuerdos regionales tuvieran una función clara. Como se muestra en el presente informe, la asociación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en lo relativo a las actividades de mantenimiento de la paz nunca ha sido más fuerte, especialmente en África. Esa asociación sigue profundizándose y evolucionando a medida que las Naciones Unidas, la Unión Africana, las comunidades económicas regionales y la Unión Europea trabajan de consuno, colaborando cada vez más estrechamente, en numerosos países y regiones.

57. Por lo tanto, hemos entrado en una era de “mantenimiento de la paz mediante asociaciones”, en que una estrecha cooperación entre varios agentes multilaterales a lo largo de todas las etapas de una crisis se está convirtiendo en la norma, y en un componente esencial de todas las organizaciones. En lugar de que una organización se vaya y haga entrega de sus mandatos y responsabilidades a la otra, las funciones respectivas de las organizaciones evolucionan constantemente para responder a las nuevas necesidades y complementar las funciones cambiantes que desempeñan las demás. Este es un cambio de paradigma que no es resultado de la casualidad, sino que refleja la valiosa contribución que puede hacer cada organización, ya sea en la esfera política, de seguridad, de derechos humanos, de desarrollo o humanitaria, durante cada período de la respuesta general. También refleja el claro reconocimiento de que ninguna organización por sí sola puede hacer frente de manera eficaz a problemas de paz y seguridad cada vez más complejos y polifacéticos, ya sea a nivel subregional, regional o mundial. Responder a esos problemas ha sido y debe ser cada vez más un esfuerzo conjunto. Al mismo tiempo, es importante que la tarea sea verdaderamente la suma íntegra de todas sus partes, es decir, que las organizaciones desempeñen funciones de apoyo mutuo para promover el objetivo común de lograr la paz.

58. A fin de seguir avanzando en ese sentido, es necesario fortalecer aún más los mecanismos oficiales y oficiosos de participación en el plano estratégico. Tengo la esperanza de que el Consejo de Seguridad considere la posibilidad de adoptar una metodología más clara para celebrar consultas con sus homólogos a nivel regional y subregional, en particular con el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana. Esto permitiría una mayor coherencia política, sobre todo a la hora de determinar la función de cada organización en respuesta a las crisis. Aunque no es realista esperar que las organizaciones siempre se pongan de acuerdo respecto de las mejores respuestas, el fortalecimiento de los canales y las prácticas de consulta facilitaría una adopción de decisiones más rápida y una utilización óptima de los recursos, en particular mediante la reducción de las superposiciones y los costos de transacción. Confío en que los demás miembros del Consejo de Seguridad apoyen plenamente el papel fundamental que puede desempeñar el mecanismo de los tres países africanos reforzando la coherencia entre el Consejo de Seguridad y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, en particular durante la redacción de las resoluciones pertinentes.

59. Es necesario que las Naciones Unidas y las entidades regionales cooperen de la manera más estrecha posible para la planificación de sus operaciones respectivas a medida que sus funciones se ajusten a cada nueva etapa de la respuesta general a una crisis. En el presente informe se presentan los importantes avances que se han logrado en esta esfera, en particular en Malí, la República Centroafricana y Somalia. Una planificación conjunta y temprana de la transición entre las distintas misiones es particularmente importante. De las transiciones recientes de las operaciones de la Unión Africana a las Naciones Unidas en Malí y la República Centroafricana se han extraído lecciones importantes que se deben aplicar a las futuras transiciones. La transición de la EUFOR RCA a la MINUSCA fue ejemplar y constituyó una mejora sustancial respecto de otros procesos de transición de operaciones de la Unión Europea a las Naciones Unidas. En el futuro, es importante que sigamos extrayendo enseñanzas juntos y asegurando que cada organización las incorpore en su orientación.

60. En mi reciente carta al Presidente del Consejo de Seguridad sobre la experiencia adquirida en la transición de las operaciones de paz de la Unión Africana a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Malí y la República Centroafricana (S/2015/3) formulé una serie de importantes recomendaciones que son pertinentes en el contexto del presente informe. Pido nuevamente que se apliquen plenamente esas recomendaciones, en particular el ejercicio de análisis de las experiencias adquiridas sobre los diversos mecanismos de financiación de las operaciones de paz de la Unión Africana autorizadas por el Consejo de Seguridad. Tengo previsto presentar las recomendaciones sobre esos ejercicios en mi informe relativo a los medios de fortalecer la asociación entre las Naciones Unidas y la Unión Africana que se publicará en 2016. Estoy convencido de que un entendimiento común de las opciones y las limitaciones para prestar apoyo a las operaciones de paz de la Unión Africana no solo fortalecerá la asociación operacional entre las Naciones Unidas y la Unión Africana, sino que también contribuirá a formular las hipótesis sobre las que se toman las decisiones pertinentes y a gestionar las expectativas.

61. Las recientes transiciones han puesto de manifiesto la necesidad de una armonización gradual de las políticas y las normas entre las Naciones Unidas y las organizaciones y los mecanismos regionales. En el futuro, los esfuerzos deben estar orientados a cerrar la brecha entre la capacitación y las normas previas al despliegue de las Naciones Unidas y la Unión Africana en esferas clave, a fin de facilitar los futuros procesos de reconversión. También existe la necesidad de fortalecer la comprensión entre las Naciones Unidas y sus asociados sobre lo que significan en la práctica determinados mandatos, en primer lugar y ante todo los relacionados con la protección de los civiles, que son fundamentales para el mantenimiento de la paz actual. Sería conveniente para la labor de todas las organizaciones en este ámbito contar con una coordinación más sistemática en materia de orientación, capacitación y difusión de la experiencia adquirida.

62. El nuevo paradigma de “mantenimiento de la paz mediante asociaciones” también destaca la necesidad de ampliar el concepto de las asociaciones más allá de las relaciones bilaterales establecidas entre las Naciones Unidas y las distintas organizaciones regionales, o entre organizaciones regionales. El ejemplo más claro es la participación simultánea de las Naciones Unidas, la Unión Africana y la Unión Europea en África. En muchos contextos, como se muestra en el presente informe, eso se ha convertido en una asociación trilateral de hecho. Debemos explorar cómo podemos aprovechar mejor el gran potencial que ofrece esa asociación trilateral.

63. Del mismo modo, los mecanismos de respuesta y las capacidades de cada organización no deben considerarse en forma aislada. Por el contrario, debemos estudiar cómo pueden combinarse eficazmente y usarse de forma más previsible, especialmente para responder con rapidez a crisis agudas, cuando hay miles de vidas en peligro. A ese respecto, acojo con satisfacción los esfuerzos de la Unión Africana para poner plenamente en funcionamiento la FAR, un objetivo que seguirá contando con el apoyo de las Naciones Unidas, así como la continuación de los debates de la Unión Europea sobre la puesta en marcha del grupo de combate de la Unión Europea. Dada la magnitud de los problemas en materia de paz y seguridad a los que las Naciones Unidas, la Unión Africana y la Unión Europea deben enfrentarse juntos, es imprescindible que consideren cuál es la mejor manera en que esas capacidades pueden complementarse mutuamente para alcanzar el objetivo colectivo de dar la respuesta más eficaz a las crisis.

64. También acojo con agrado la labor y las iniciativas de otras organizaciones y mecanismos regionales para desarrollar nuevas capacidades de mantenimiento de la paz o fortalecer la capacidad incipiente. Las Naciones Unidas siguen dispuestas a apoyar esas iniciativas de conformidad con sus normas y políticas, a fin de que otras organizaciones regionales puedan, en última instancia, asumir un papel más importante y enriquecer aún más la asociación actual para el mantenimiento de la paz.

65. Para finalizar, quisiera dar las gracias a la Comisión de la Unión Africana y la Unión Europea por su colaboración en la preparación del presente informe, y a todas las organizaciones y los mecanismos regionales que colaboran con las Naciones Unidas en la búsqueda de la paz.